

1. על פי הנחיית המנכ"ל אגף הביקורת במשרד לביטחון הפנים ערך ביקורת במשרד ובגופי המשרד בנושא: **מפעלים חיוניים** בין התאריכים 29/3/20 – 7/4/20. הביקורת בוצעה תוך מודעות **למורכבות ביצוע הביקורת, בתקופת חרום/משבר.**
2. **מטרת הביקורת:** בדיקת הערכות המשרד לביטחון הפנים וגופיו – משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה - בהפעלת מפעלים חיוניים לצורך רציפות תפקודית, תוך דגש על משבר הקורונה.
3. **שיטת הביקורת:** הביקורת בוצעה, ברגישות ותוך התחשבות במשבר הקורונה ובעבודתם המאומצת של הגורמים הרלבנטיים לדוח זה. במהלך הביקורת התקיימו שיחות טלפוניות ונתקבלו נתונים מהגורמים הבאים:
 - משטרת ישראל – מ"מ רמ"ד תורה והנחייה, ר' תחום היערכות לאסונות תעבורתיים, ר' תחום היערכות לאסונות טבע.
 - שירות בתי הסוהר – רע"ן חירום ותכנון ורת"ח חירום לאומי בענף תכנון וחירום.
 - הרשות הארצית לכבאות והצלה – רמ"ד רציפות תפקודית.
 - המשרד לביטחון הפנים – משנה למנכ"ל, ר' אגף חרום, רח"ט רציפות תפקודית ומל"ח, מנהלת תחום מל"ח.הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בפרק הבסיס החוקי, קיבלה וניתחה נתונים ומסמכים שונים.
יצוין לטובה שיתוף הפעולה של הגורמים השונים, על אף המצב המורכב.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4. **רקע – טרם הופעל משק לשעת חירום (מל"ח) על מנת לשמור על הרציפות התפקודית ללא התערבות ממשלתית. המפעלים עובדים תחת המגבלות הכלליות של משרד הבריאות, בתקנות לשעת חרום 2020, כדלקמן:**¹

- גופי ביטחון פנים הוחרגו, כמעריך שימשיך לתת מענה. בנוסף הוחרגו מפעלים תומכי **בטחון:** "מפעל תומך ביטחון – מקום עבודה שאיננו תעשייה ביטחונית, המספק שירותים או מוצרים הדרושים לצורך המשך פעילותם של כל אחד מאלה: משטרת ישראל שירות בתי הסוהר הרשות הארצית לכיבוי והצלה הרשות להגנת עדים."²
- הסעיף המגביל את כמות העובדים במקום העבודה,³ מחריג את גופי המשרד לבט"פ, וע"פ מסמך מטעם אגף חירום במשרד לבט"פ, כל מה שנכלל במסגרת הענפים בתקנות שעת חירום כולל שרשרת האספקה ימשיכו לעבוד בעת הזאת, במגבלות תקנות שעת חירום, על מנת לתת את כלל התפוקות הנדרשות לגופי המשרד לביטחון הפנים ומשק האזרחי.⁴

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

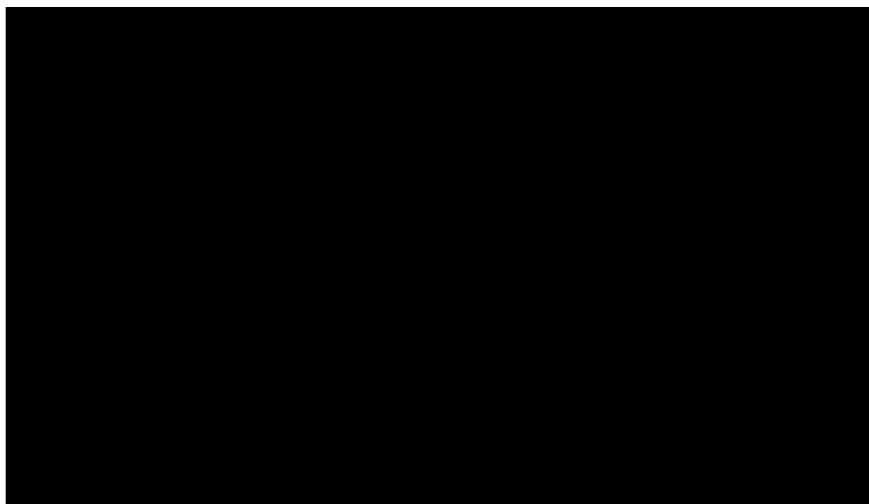
5. כללי – המשרד לבטי"פ מוגדר כרשות ייעודית של גופי ביטחון פנים. מפעלים חיוניים מופעלים בשעת חירום, בין היתר, כאשר מופעל משק לשעת חירום. הם נותנים מענה למצבי חירום שונים: מלחמה, רעידת אדמה ומצבי קיצון. במשבר הקורונה נכון למועד פרסום דו"ח זה, לא הופעלו מפעלים חיוניים אולם נעשתה עבודה להכרזת מפעלים חיוניים. במשרד לבטי"פ וגופיו מעולם לא הופעלו מפעלים חיוניים גם לא באירועי השלג הקשים. תהליך ההכרזה על מפעל חיוני כולל, בשגרה, העלאת הצורך על ידי גופי ביטחון הפנים בכל התחומים, הכרזה על המפעל כחיוני בשעה חירום ואישור על ידי ועדת ההכרזה במשרד העבודה.⁵ במסגרת תהליך ההכרזה מוגדרת הקצאת כוח אדם ואמצעים ממערכת הביטחון לטובת המשק האזרחי (ועדה המתנהלת באחריות אגף החירום /חטיבת רציפות תפקודית עבור כלל גופי המשרד לביטחון הפנים).⁶ השלב נכון למועד הביקורת, הוא הכנת מפעלים חיוניים להכרזה.
6. בסיס חוקי – לא קיימים חוק או תקנות המנחים ביחס לאופן הפעלת מפעלים חיוניים ובתוך כך: אופן העלאת הצורך על ידי הגופים, שלמות המיפוי בכל גוף, גיבוש הדרישות על ידי הגופים, מספר מפעלים נדרש בכל תחום ובכל מדרג של חיוני/קיומי/חשוב, תחומי המפעלים, הבדיקות הנדרשות מול כל מפעל חיוני בטרם הגדרתו, תיעודן, התייחסות לפריסה גאוגרפית, ההכנות לוועדת הכרזה במשרד העבודה וכיוצא בזה.

[Redacted text block]

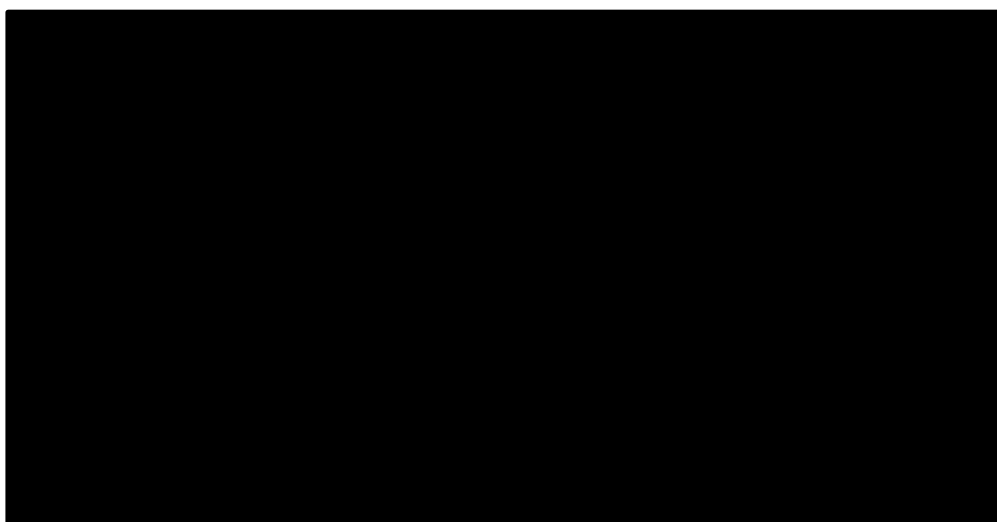


אגף החירום במשרד לביטחון הפנים

7. **תפיסת הפעלה** – בשנה האחרונה המשרד החל בכתיבת תפיסת הפעלה בנושא רציפות תפקודית ובכללם מפעלים חיוניים שהם מרכיב בתוך הרציפות התפקודית. לדברי מנהל אגף חירום במשרד לביטחון הפנים, **נכון להיום, טרם קיימת תפיסת הפעלה כוללת.**
8. **תמונת מצב** – מפעלים חיוניים מוכרזים נכון לתאריך 24/3 צוין על ידי המשרד לביטחון הפנים, אגף חירום, כי מוכרזים לטובת גופיו 54 **מפעלים** לפי הפירוט הבא: משטרת ישראל – 27 מפעלים חיוניים, שירות בתי הסוהר – 20 מפעלים חיוניים, הרשות הארצית לכבאות והצלה – 7 מפעלים חיוניים. לביקורת הוצגו נתוני אקסל הכוללים **מפעלים בהם נערכו ביקורים מטעם אגף החירום.** בבחינת תכנון מול ביצוע, בשנת 2017- בוצעו **37% מהביקורים המתוכננים במשטרת ישראל, 22% בכב"ה ו- 66% מהביקורים המתוכננים בשב"ס.** בשנת 2018 בוצעו 73% מהביקורים המתוכננים במ"י, 33% בכב"ה ו- 73% בשב"ס.
- כמו כן נערכה בדיקה מדגמית ביחס לביקורים - מתוך 26 ביקורים שבוצעו בשנת 2019 – נדגמו 9 ביקורים במפעלים ומתוך 40 ביקורים לשנת 2018 נדגמו 19 ביקורים במפעלים. מהבדיקה עולה כי ישנם מקרים בהם הביקורים נגרעו מהתוכנית, או הועברו לשנה העוקבת, בשל שינויים בתוכנית העבודה וכן בשל עומס וחוסר בכוח אדם. יצוין כי יש להקפיד על עריכת דוח מסכם לכל ביקור, כשבעת הבדיקה נמצאו דוחות רק ביחס ל-13 מפעלים מתוך 28 מפעלים שנדגמו לשנים 2018-2019.
9. **מפעלים חיוניים מבוקשים לצורך רציפות תפקודית** עם פרוץ המשבר, המטה לביטחון לאומי הגדיר מסגרת לאומית של ארבעה חודשים והמשרד לביטחון הפנים נערך בהתאמה. מנתוני המשרד לביטחון הפנים⁷ עולה כי הוגשו 314 בקשות למפעלים חיוניים, מתוכן 280 בקשות להכרזה עבור משטרת ישראל, 16 עבור שירות בתי הסוהר, ו- 18 בקשות עבור הרשות הארצית לכבאות והצלה. **מדובר בגידול משמעותי במספר המפעלים הנדרשים.** להלן תרשים המציג את היקף הבקשות להכרזות מפעלים חיוניים בגופי המשרד לביטחון הפנים – ע"פ נתוני אגף החירום בבט"פ, כולל רלי"ע ובט"פ.

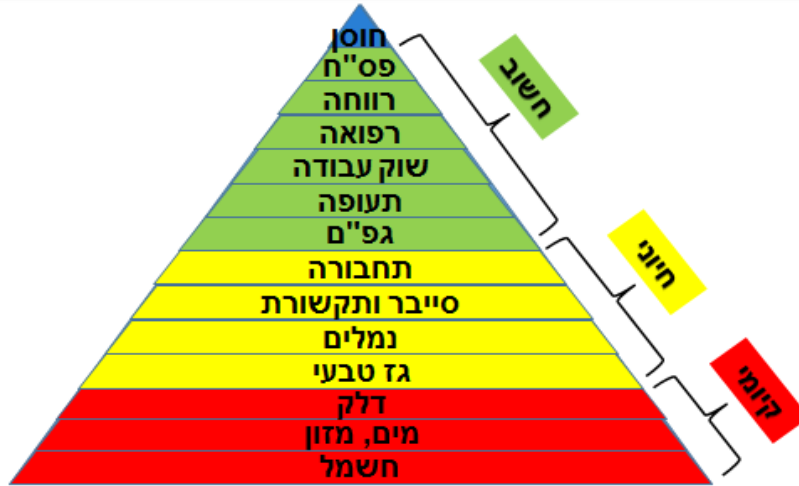


להלן תרשים הכולל את נתוני המפעלים החיוניים הקיימים בגופים, אל מול המפעלים המבוקשים להכרזה, כמו גם את הפערים בנתונים הקיימים בין אגף חירום בט"פ לבין הגופים – מ"י, שב"ס וכב"ה:



הנתונים המוצגים בתרשימים לעיל והשוואת נתוני המפעלים המוכרזים למספר המפעלים החיוניים הנדרשים להכרזה, מציגים פערים רבים בין המפעלים המוכרזים הנדרשים למפעלים המוכרזים ועלולים להצביע על מוכנות נמוכה של גופי המשרד לביטחון הפנים לפעילות בשעת חרום באמצעות הפעלת מפעלים חיוניים. המפעלים החיוניים המוכרזים עבור משטרת ישראל, לדוגמה, מהווים רק 9% מכלל המפעלים החיוניים שהתבקשו על ידה. אף בגופי שב"ס וכבאות נתבקש פלח משמעותי של מפעלים חיוניים להכרזה. יחד עם זאת, לדברי רח"ט רציפות תפקודית ומל"ח ומנהלת תחום מל"ח במשרד לביטחון הפנים, המפעלים החיוניים המוכרזים כעת מספקים את הצרכים החיוניים הנדרשים להמשך הפעילות החיונית. המפעלים הנוספים שהתבקשו נדרשים לצורך שמירה על רציפות תפקודית מיטבית ומלאה של הגופים בתרחיש בו המשק לא יופעל במלואו.⁸

פירמידת הצרכים של רציפות התפקוד ע"פ רח"ל



[Redacted text block]

שירות בתי הסוהר ¹¹	משטרת ישראל ¹⁰	
תקון, רווחה, דת	הגנ"ס, חינוך, רווחה, תברואה שירותי מרשם ואוכלוסין, שירותי דת ושירותים משפטיים	חשוב
תקשורת, תחבורה, דלק, גז, משאב אנושי, תברואה, מפעלים חיוניים	תחבורה, שירותים פיננסיים, תקשורת אישית ומידע לציבור	חיוני
מזון מים ביגוד, מיגון מבני, רפואה חשמל	מזון מים קורת גג, רפואה, חשמל, חילוץ והצלה ודלק	קיומי

מהנתונים המוצגים בטבלה ניתן לראות כי:

[Redacted text block]

קיימים מקרים בהם אין התאמה בין סיווג השירותים אצל הגופים לבין הסיווג שהוגדר ע"י רשות החירום הלאומית. לדוגמה תחום הרפואה הוגדר ע"י רשות החירום הלאומית כ"חשוב", והוגדר ע"י משטרת ישראל כ"קיומי". נדגיש כי לא מדובר בתחום ייחודי בליבת העשייה של משטרת ישראל, (נתון שהיה יכול להוות הסבר לשינוי זה בסיווג).

- ב. קיימים שירותים גנריים כמו שירותים משפטיים ופיננסיים שסווגו רק על ידי אחד מהגופים, נראה כי לא קיימת למידת רוחב ארגונית בהגדרת פרמידת הצרכים.
- ג. לא ניתנה התייחסות נפרדת לשירותים שהם שוטפים לכל גוף, ולשירותים שהם ייחודיים לגופי הביטחון – מ"י, שב"ס, וכב"ה, לצורך המשך אספקה רציפה של הגופים, דוגמת שירותי כיבוי בכב"ה, שירותי אבטחה בשב"ס.

11. סיכרון נתוני הבקשות למפעלים חיוניים מול הגופים

מבחינת נתוני הבקשות שהוגשו על ידי הגופים כפי שנמסרו לביקורת מהגופים ונתוני הבקשות שדווחו על ידי המשרד לביטחון הפנים, נמצא כי קיים סיכרון מלא בין הנתונים שהועברו על ידי משטרת ישראל לבין הנתונים שדווחו על ידי המשרד לביטחון הפנים. לעומת זאת, נראה כי היו פערים בין נתוני המשרד לביטחון הפנים לבין נתוני שירות בתי הסוהר והרשות הארצית לכבאות והצלה בנקודות זמן שונות. **הפערים מפורטים בהמשך.**

12. טיפול בבקשות להכרזה

- א. במצב רגיל – הטיפול בבקשות להכרזה כולל תהליך בקרה במפעלים ותיקוף הנתונים הנדרשים טרם הגשתם לוועדה בהתאם לנהלי רח"ל ומשרד העבודה.
- ב. הערכות להכרזה על משק לשעת חירום – עם היווצרות מצב החירום הלאומי, האגף נערך להכרזות על מפעלים חיוניים מבוקשים.
- ג. תקנות לשעת חירום – עם התקנת התקנות, והחלטת הממשלה להמשיך את פעילות המשק שלא תחת הגדרת משק לשעת חירום, הוקפאה היכולת להגשת בקשות להכרזות על מפעלים חיוניים, ובעצם התייתר הטיפול בהכרזתם לעת הזו.
- ד. טיפול המשכי לאחר יציאה מהמשבר – לדברי רח"ט רציפות תפקודית ומל"ח ומנהלת תחום מל"ח, לאחר היציאה מהמשבר ועם התחדשות קיום הוועדות להכרזה על מפעלים חיוניים, אגף החירום ימשיך הטיפול בהכרזות המפעלים הנדרשים לצורך השלמת הפערים הקיימים בין המפעלים החיוניים המאושרים למפעלים החיוניים הנדרשים.

13. ממכתבו של רע"ן תכנון וחירום בשב"ס לרח"ט רציפות תפקודית ומל"ח בבט"פ עולים סוגיות ופערים בנושא הפעלת המפעלים החיוניים, כרכיב בשמירת הרציפות התפקודית. סוגיות אלו רלוונטיות לכלל גופי המשרד¹²:

- א. הגבלת מספר עובדים – בהתאם לתקנה 2(ג) לתקנות שעת חירום, הגבלה על מספר העובדים במקום עבודה לא תחול על מפעל המוגדר כ"מפעל למתן שירותים קיומיים", כפי שהוגדרו לעיל. במידה ונתוני השירותים בגופי המשרד לביטחון הפנים אינם מוגדרים ככאלה, חלות עליהם ההגבלות בנוגע למספר העובדים במקום העבודה. בשל העובדה שהשירותים

נדרשים בין השאר לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסיית האסירים ולסגל שירות בתי הסוהר האמון עליהם, ניתן להגדירם כנותני "שירותים קיומיים".

בהתייחסות אגף חירום בט"פ צוין כי הנושא טופל במסגרת תקש"ח ושב"ס הוחרגו.

ב. ספק ראשי ומשני - קיימים מספר מפעלים וספקים נותני שירות לגופי המשרד לביטחון הפנים, אשר מוגדרים כמפעלים חיוניים למשרד הביטחון/משרד הבריאות/חברת חשמל/רשות המים וכו'. **מבדיקה שנעשתה מול המשרד לביטחון הפנים נמסר כי מפעלים שהוגדרו כחיוניים לגופים מקבילים ימשיכו לספק מענה לגופי המשרד לביטחון הפנים באופן רציף, בעדיפות שניה אחרי צה"ל.** מפעלים וספקים נותני שירות המוכרזים כחיוניים עבור אחד מגופי המשרד לביטחון הפנים (הרשות הארצית לכבאות והצלה, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר) ידרשו לספק מענה לגופי ביטחון הפנים בחירום ובכלל זאת לשירות בתי הסוהר, גם אם לא קיים מכרז או התקשרות וזאת עפ"י תיעודף וויסות צרכי הגופים. נדרש להבטיח תיעודף על פני ארגונים ביטחוניים אחרים, באופן שהשירותים יסופקו בעת החמרת המגבלות או סגר על ידי נותני שירותים שהוגדרו כחיוניים גם עבור משרדים אחרים, בין אם קיימת התקשרות ובין אם לא.

ג. אישורי מעבר – **כיום קיימים מפעלים וספקים נותני שירות עבור שירות בתי הסוהר אך אינם מוגדרים כמפעלים חיוניים, אף אם הם בגדר "מפעל תומך"** על פי תקנות שעת חירום. כיום לא ניתן לנפק אישור מעבר עבור מפעלים וספקים נותני שירות – שנתבקשה לגביהם הכרזה כמפעל חיוני. **גם למפעלים שהוגדרו חיוניים לא נופק אישור מעבר למתן שירותים בעת הטלת סגר.** נותני השירותים מביעים הסתייגות בהגעתם או מי מטעמם לעבודה בשל מגבלות התנועה שמטילה המשטרה. יש מקום לבחון את הצורך להגדיר את נותני השירותים כמפעלים למתן שירותים קיומיים על מנת לאפשר עבודה בתפוקה מלאה, בעת הצורך. נדרש לנפק אישור מעבר זמני עבור עובדי הספקים והמפעלים, בקביעת פורמט אחוד על ידי הגופים ובאישור המשרד לביטחון הפנים. לדברי ראש ענף תכנון וחירום בשירות בתי הסוהר¹³ נושא זה טרם טופל, כך שבמידה ויוחלט על סגר מיידי, תהיה בעיה לעובדי מפעלים להגיע לעבודתם במפעל חיוני.

בהתייחסות אגף חירום בט"פ מצוין כי סוגיה זו מצויה באחריות רח"ל.

ד. מערכת לניהול מפעלים חיוניים – לא קיימת מערכת ממוחשבת לניהול המפעלים החיוניים מול הצרכים הנדרשים והמוכנות של המפעלים, והמתעדת את הבקורות המבוצעות והפערים הקיימים ככל שישנם. **דבר שאינו מאפשר שליטה מרכזית ומימוש של ניהול מערך חירום לרבות מכלול מבצעי ורציפות. כיום הניהול נערך באופן ידני.**

בהתייחסות אגף חירום בט"פ מצוין כי מצטרפים לבקשה ביחס למערכת שתאפשר שליטה בקרה על כלל המפעלים.

ה. יכולות ייצור פנימיות – **ראוי לציין כי קיימים תחומים רבים בהם ישנן יכולות פנימיות של הגופים המאפשרות רציפות תפקודית לאורך זמן. יחד עם זאת,** ניתן לראות תחומים שונים כמו הסיגינט במשטרת ישראל המתבסס על שירותי מיקור חוץ בלבד ולא פיתח יכולת פנימית במידה מספקת המאפשרת רציפות תפקודית בשעת חרום. כמו כן, בשירות בתי הסוהר קיימות יכולות עצמאיות ברוב התחומים, המאפשרות אורך נשימה עצמאי ל-72 שעות בלבד.

14. כמו כן נערכה שיחה מטעם הביקורת עם ר' אגף כ"א לשכת חירום במשרד העבודה והרווחה ובה ניתנה התייחסותו כדלקמן:

❖ אגף כ"א לשעת חירום במשרד העבודה והרווחה נותן מענה בהיבט ריתוק משקי של כ"א במפעלים החיוניים בשגרה וחירום.

❖ בשנים האחרונות אגף החירום במשרד לביטחון הפנים "נשאב" ללא מעט משימות **שיגרה שבחירום** כדוגמת: אירועי מזג אוויר קיצון, אירועים לאומיים, משבר הקורונה ועוד, ולכן הקשב של האגף לתחום הטיפול במפעלים החיוניים היה **פחות מורגש בעריכת ביקורות מוכנות במפעלים ואף בבניין הכח של אישור מפעלים חיוניים** נוספים לגופים אשר באחריות המשרד לבט"פ.

❖ במצב הקיים, **קיימת חשיבות** שאגף החירום במשרד לבט"פ יסנן ויבדוק כל דרישה ודרישה של הגופים המבקשים להכריז על ספק כמפעל חיוני. לא מדובר רק באישור מפעל אלא אף בהנחייתו לחירום, תיאום ועריכת ביקורות מוכנות עיתיות, שיתוף הגופים מקבלי השירותים, שחרור כלים מצה"ל והשקעת זמן בריכוז ושקלול הנתונים.

❖ התפיסה כפי שהיא קיימת כיום, לפיה, המשרד לבט"פ הינו רשות ייעודית לתכלול כלל המפעלים החיוניים של הגופים, טעונה מחשבה נוספת ומשלימה. לדעת מנהל אגף כ"א לשעת חירום, גופי הבט"פ הינם מורכבים ביותר ואמורים לקבל שירותים לשמירת רציפותם התפקודית ממספר רב של מפעלים חיוניים **ולכן כל אחד מהגופים צריך להיות מעורב יותר בתהליך ולקבל אחריות כרשות ייעודית עצמאית. כך המשרד לבט"פ ימשיך להיות רשות ייעודית עליונה מתכללת.** (מדובר בתהליך המחייב אישור ועדת מל"ח עליונה).

❖ מהנתונים ברשות אגף כ"א לשעת חירום בזרוע העבודה, במשרד העבודה והרווחה, נכון להפצת דוח ביקורת זה, ברשות הייעודית של המשרד לבט"פ מוכרזים 65 מפעלים חיוניים (מפעלי אב) ו- 68 מפעלים חיוניים (מפעלי בן) בעיקר תחנות כיבוי ברשות לכבאות והצלה. לנציג הבט"פ קיימת אפשרות לכניסה מרחוק לאתר האינטרנט של אגף כ"א לשע"ח ולהפקת רשימת המפעלים המעודכנת.

15. מבדיקה שערכה הביקורת, בהקשר זה, יצוין כי משרד האנרגיה ומשרד התחבורה פועלים זה מכבר באופן שהוצע לעיל, **והם מוגדרים כרשות ייעודית עליונה לחירום**, כשהגופים הכפופים להם מוגדרים כרשות ייעודית.

המלצות/תובנות

- 1) מומלץ שהמשרד לבט"פ יערוך עמ"ט, שבסיומה תוגש בקשה לועדת מל"ח עליונה להגדרת המשרד לבט"פ **כרשות ייעודית עליונה** מתכללת והגדרת גופי המשרד כרשות ייעודית.
- 2) בהתאמה מומלץ כי תיכתב תפיסת הפעלה ונוהל המגדירים את תפקידו של המשרד לביטחון הפנים **כרשות ייעודית** של גופי ביטחון הפנים לעניין הרציפות התפקודית, ייעודו ומטרתו של אגף החירום, בקרות נדרשות וממשקי עבודה מול הגופים.
- 3) מומלץ כי תיכתב **תפיסת הפעלה** במשרד לביטחון הפנים ו**נהלים מנחים** בכל גוף, שיכללו את אופן הגדרת מפעל חיוני מתחילת התהליך ועד לסופו, כולל הגדרת פירמידה של תחומי המפעלים על פי דירוג של קיומי/חיוני/חשוב – ודרישת מיפוי מכל הגופים על פי פירמידה זו, תוך התחשבות במקרים חריגים מנומקים, מידה וקיימים.

- 4) לאור העובדה שמספר המפעלים החיוניים במשרד לביטחון הפנים צפוי לגדול באופן משמעותי, על המשרד לביטחון הפנים לבחון מחדש את **תהליך הבקורות** השוטפות שיבוצעו על ידי המשרד והגופים.
- 5) יש לערוך עבודת מטה מדי שנה **להגדרת מפעלים חיוניים נדרשים**, מול מחלקת חירום בכל גוף, תוך מיפוי צרכים באופן מושכל ומנומק.
- 6) קיים צורך **במערכת ממוחשבת** למיסוד נתוני "מפעלים חיוניים בשעת חירום" במשרד לביטחון הפנים ובגופים המאפשרת עריכת תשתית של מסד נתונים אחיד ומסונכרן מול כל הגופים, ובפרט ברשות הארצית לכבאות והצלה, ולהגביר את הפיקוח והבקרה בנושא.
- 7) זירוז ההליך מול משרד העבודה להכרזת מפעלים חיוניים בכלל, ובפרט בהליך מזורז של ועדת חריגים לגבי שירות בתי הסוהר.
- 8) תיאום מול רח"ל ביחס להפקת אישורי עבודה/תנועה זמניים למפעלים החיוניים/המבוקשים להכרזה. לחילופין תיאום מול רח"ל ביחס להנפקת אישור בט"פ פנימי.
- 9) הסדרת נושא הגדרת והפעלת ספקים משניים.

גופי המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

16. נהלים – בבדיקה שנערכה עם ר' תחום היערכות לאסונות תעבורתיים עלה כי לא קיים נוהל משטרת בנושא מפעלים חיוניים. ביום 6.4.2020, במהלך הביקורת, הופץ "נוהל מפעלים חיוניים בחירום למשטרת ישראל" (90.221.310.005). הנוהל נכתב על מנת למלא את החלל הנוצר עקב אי קיומו של חוק חירום מתכלל במדינת ישראל, ומטרתו להסדיר את אופן עבודת המטה של משטרת ישראל לטובת הכרזתם של "מפעלים חיוניים" הנדרשים לרציפותה התפקודית. הנוהל קובע שיטת עבודה הכוללת: איתור ומיפוי צרכים חיוניים למשטרת ישראל, קביעת מדרג החיוניות של המפעלים והספקים שאותו, קיום הליך הכרזה על ה"מפעלים החיוניים", קיום שגרת התנהלות אל מול המפעלים החיוניים וקיום פיקוח ובקרה עליהם.



יצוין כי:

א. הנוהל מגדיר תחומי אחריות של המשרד לביטחון הפנים כמו גם תהליכי עבודה מול גורמים באגף החירום במשרד לביטחון הפנים. מפניה לאגף חירום לעניין הגדרות אלו של תחומי אחריות ותהליכי עבודה נמסר כי "הנוהל הועבר אלינו רק לאחרונה ודורש תיאום וחיודוד"¹⁴.

ב. מבחינת מדרגי החיוניות של השירותים, נראה כי מדרגי החיוניות שנקבעו כוללים שירותים גנריים בלבד, ולא בוצע מיפוי קטגוריאלי המתייחס לתחומי הליבה של משטרת ישראל וסיווגם לרמות החיוניות הנדרשות.

17. תמונת מצב מפעלים חיוניים – בעת הגדרת מצב חירום במדינת ישראל הוגדרו למשטרת ישראל 27 מפעלים חיוניים המיועדים לתת שירות למשטרה בהינתן השבתה של המשק האזרחי והמפעלים סווגו לקטגוריות הבאות: 8 קיומי (30%) ו-19 חשוב (70%). לכל מפעל חיוני קיים תיק ובוצעו ביקורים במפעלים בהתאם לרמת החיוניות.

18. מיפוי צרכים – ע"פ מצגת שכותרתה "סטטוס רציפות תפקודית מ"י הערכות ומוכנות לחירום", נכון לתאריך 18.3.2020 במשטרת ישראל מתבצע תהליך סדור של מיפוי הפערים הקיימים, הגדרת המוכנות בסולם ערכים 1-5 וצפי השלמת הפערים.
19. לדברי ר' תחום היערכות לאסונות תעבורתיים, במהלך שנת 2019 את"ל במשטרת ישראל החלו בתהליך מיפוי של 113 מפעלים נוספים שיידרש לרתקם לטובת משטרת ישראל (ללא קשר למשבר הקורונה). אולם טרם הושלמו כל מסמכי ההכרזה הנדרשים. עוד ציין, שבאגף החירום במשרד לביטחון הפנים הייתה תחלופת בעלי תפקידים שערכבה את התהליך. בהתייחסות אגף חירום בט"פ צוין כי לא נעשתה פנייה לבט"פ לריתוק 113 מפעלים חדשים במהלך 2019.
20. משבר הקורונה ופרסום ההגבלות שהותקנו בתקנות לשעת חירום, חייבו את משטרת ישראל לבצע בחינה לגבי המפעלים החיוניים שיידרשו לרציפות התפקודית של משטרת ישראל. לדברי מ"מ רמ"ד תורה והנחייה, בזמן מלחמה מרבית המפעלים והספקים עובדים כרגיל, ואילו במשבר הקורונה נאסר על הספקים ו/או מפעלים שאינם מוגדרים כחיוניים, לעבוד בהתאם לתקנות. בשעת חירום, איסור זה מעצים את הצורך לרתק מפעלים חיוניים נוספים. כמו כן לדבריו, במשבר הקורונה, רשות החירום הלאומית פרסמו שמגיבים ראשוניים נדרשים להיערך לתרחיש ג' של השבתת המשק לשמונה שבועות. ההיערכות במשטרת ישראל נגזרת בהתאם לתרחיש ייחוס זה ומשמעויותיו. כגון: היערכות לטיפול ב- 1,500 הרוגים, נתון המשפיע על אח"מ לרבות בדיקות ד.נ.א ושליחת קצין משטרה לכל מקרה לשלול שלא הייתה עבירה פלילית, חליפות מז"פ, היערכות לציוד היגינינה, מיגון, חיטוי, כפפות חד פעמיות – ציוד ומיגון בסיסיים שנדרשים להימצא במשטרה בהיקפים גדולים.
21. במשטרת ישראל בוצעה עבודת מטה (עמ"ט) זריזה להגדרת הצורך ורשימת הספקים ו/או מפעלים חיוניים נדרשים וזאת בכדי לאפשר למשטרה לעבוד **במדרג פעולה ג' מסביב לשעון**. מחלקת חירום הובילה את עבודת המטה בהשתתפות כלל האגפים במשטרה. כל אגף הכין נגזרת לתרחיש, ונקבעו ספקים ראשוניים שיוכלו לאפשר את הרציפות התפקודית של מ"י עד לרמת התחנה.
22. מפעלים חיוניים מבוקשים לצורך רציפות תפקודית – במהלך עבודת המטה, הוצגה על ידי האגפים רשימה של 412 מפעלים חיוניים, לאחר תהליך של בחינה במשטרה, הרשימה צומצמה ל- 280 מפעלים ו/או ספקים חיוניים בשלוש קטגוריות: חיוני, קיומי וחשוב.
23. לדברי ר' תחום היערכות לאסונות טבע, ברשימת המפעלים החיוניים העדכנית קיימים מפעלים או שירותים שלא נדרש לרתקם היות והם מרותקים ברמה הלאומית. לדוגמה: חברות תקשורת. כיום, המפעלים החיוניים ממשיכים לספק את השירות הנדרש לפעילות המשטרה.



■	■	■	■	■	■	■
■	■	■	■	■	■	■
■	■	■	■	■	■	■
■	■	■	■	■	■	■
■	■	■	■	■	■	■

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

המלצות/ תובנות

- 1) לתקף את "נוהל מפעלים חיוניים בחירום למשטרת ישראל" בתיאום אגף החרום במשרד לביטחון הפנים, תוך תשומת לב להגדרת ממשקי עבודה ותחומי אחריות.
- 2) להגדיר את רמת חיוניות של שירותי הליבה של משטרת ישראל.

שירות בתי הסוהר

26. תפיסת ההפעלה ונהלים – על פי שיחה עם רע"ן תכנון וחירום בשירות בתי הסוהר, **לא קיימת תפיסת הפעלה או נוהל פנימי בנושא אופן הכרזת מפעל חיוני או קיומי**. לצוות הביקורת הוצגה החלטת ממשלה מספר 2007, מתאריך 30/10/16, בנושא "שיפור המוכנות למצבי חירום", המתייחסת לצורך של משרדי הממשלה לוודא שיחידות הסמך שלהם ערוכות במצב חירום.

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

28. **שלמות נתונים/עמ"ט** – הומצאה לביקורת טבלת אקסל בה מצוינים כלל נותני השרות החיוניים לשב"ס, בפילוח של מנהלים וחטיבות.

29. **מיפוי צרכים - נמצא שרשימת המפעלים החיונים המבוקשים אינה מסודרת על פי תחומים, ואינה כוללת תיעדוף חשיבות בין התחומים עצמם.** כשנשאלה על כך ענתה רת"ח חירום לאומי כי התרחיש הנוכחי שונה במהותו ולא ניתן להתאים התחומים באופן מלא לפרמידת הצרכים. לדוגמה: הצורך בטקסטיל למסכות מיגון שהן כיום צורך קיומי. צורך נוסף ייחודי ביחס לטכנולוגיה ובינוי – לצורך רציפות תפקודית, מקימים לדוגמה בתי סוהר חדשים לחולי קורונה, הכוללים מצלמות בחדרים. מרבית המפעלים הם חוצי ארגון – מעליות, לוגיסטיקה, כשיש מעט מפעלים שהם ייחודים לאזור מסויים בארץ (תחזוקת חשמל לדוגמה).

30. למרות שנערכה חלוקה לצורך קיומי/חיוני במפעלים המבוקשים, מציינת רת"ח חירום לאומי כי לאור אופי עבודת שרות בתי הסוהר יש להתייחס בכובד ראש ובאחריות לנושא **ולהגדיר את כלל המפעלים כקיומיים ולא חיוניים.**

31. דרישת שב"ס להכרזת 42 מפעלים נובעת משתי סיבות עיקריות:

- א. העלאת מודעות קיומית/חיונית למנהלים וחטיבות בשירות בתי הסוהר, מהחשש עקב אירוע הקורונה, למתן תפוקה מתוקף אחריותם.
- ב. בקשות מצד החברות והספקים להגדרתם כמפעלים חיוניים, על מנת שיוכלו להמשיך ולעבוד.

32. לא מצוי בידי שירות בתי הסוהר מידע בנוגע לאילו מפעלים שנתבקשו על ידו מוגדרים כחיוניים אף לצה"ל, חברת חשמל וכיוצא בזה.

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

.36

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

37. **דגימת טפסי בקשה להכרזה** – בבחינת שני טפסי בקשה שנדגמו עולה כי הנימוק המפורט בבקשה הוא התיאור התמציתי של השירות שהמפעל מספק. לדברי רת"ח חירום לאומי בשירות בתי הסוהר, בשלב זה נאספו רשימות של המפעלים החיוניים, ולא ירדו לניתוח מעמיק ביחס לכל מפעל. הניתוח בדרך כלל נערך בדיון עם רשות החירום הלאומית ואגף חירום במשרד לביטחון הפנים.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

המלצות ותובנות

- (1) כתיבת תפיסת הפעלה ונהלי עבודה בהתאם.
- (2) וידוא כי מסד הנתונים הן ביחס למפעלים שמוגדרים זה מכבר כחיוניים והן ביחס למפעלים המבוקשים, מתואם ומסונכרן בין שירות בתי הסוהר לבין אגף החירום במשרד לביטחון הפנים.
- (3) עריכת תיעוד של המפעלים המבוקשים להכרזה כולל נימוקים לצורך בכל גוף, על פי חשיבה מערכתית, תוך התחשבות בשאלה האם הגוף מופעל גם על ידי צה"ל/משטרת ישראל.

הרשות הארצית לכבאות והצלה

39. **תפיסת ההפעלה והנהלים** – על פי שיחה עם רמ"ד רציפות תפקודית כב"ה, לא קיימים תפיסת הפעלה או נוהל פנימי. לא קיימות הגדרות לאופן הכרזת מפעל חיוני/קיומי, אלא עובדים תחת ההנחה כי מפעל העונה על צורך מבצעי בכל תחום הוא מפעל חיוני.

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

43. **מיפוי צרכים** – לא קיימת עבודת מטה סדורה. במענה לשאלת הביקורת לקבלת המיפוי שנערך בין כל היחידות, צוין כי נערכה פנייה לכלל אגפי המטה, לרע"ן חירום ולכלל המחוזות. לא ניתן לוודא שלמות שנערכה פנייה לכלל האגפים. נכון לתאריך 6/4/20, עדיין לא הסתיים המיפוי מבחינת רמ"ד רציפות תפקודית וייתכן שיתבקשו מפעלים נוספים.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

47. **סטטוס הטיפול בבקשות** – טרם התקבלה החלטה. מבחינת הרשות הארצית לכבאות והצלה, הועברו מרבית הבקשות לאגף חירום, אולם **הרשימות אינן בהתאמה מלאה ורמ"ד רציפות תפקודית ציין כי ייתכן ויהיו השלמות** ברשימת המפעלים המבוקשים. לדבריו הוא נכנס לתפקידו לאחרונה ולא היה בעל תפקיד שירכז את הנושא באופן מלא. מדובר בספקים שמרביתם ייעודיים לרשות הארצית לכבאות והצלה.

48. **מוכנות וזמינות המפעלים** – בוצע וידוא יכולת מול המפעלים. נבדקה מסוגלות מול מנהלי המפעלים והועברו אליהם הפרמטרים הנדרשים על מנת לקיים את ההנחיות, וכלל המפעלים הציגו מסוגלות תפקודית. במענה לשאלת הביקורת האם נערכה בדיקה ספציפית במפעלים לגבי עובדים חולים/בבידוד, השיב רמ"ד רציפות תפקודית שלא. ביקורות נעשות בשוטף.

49. **דגימת טפסי בקשה להכרזה** – הבקשות שהועלו נותנות מענה לשרשרת האספקה ושרשרת האחזקה. הנימוק לכל בקשה הוא בעצם הדרישה להגדרת מפעל או ספק חיוני בתחומו הוא הצורך המבצעי לשמור על רציפות תפקודית של הכוחות הלוחמים.

50. **פערים נוספים**

א. **מפעלים מרותקים** – במסמך מטעם רמ"ד ניהול המלאי ברשות הארצית לכבאות והצלה מתאריך 14/3/20, שהופץ לאגף החירום במשרד לביטחון הפנים, צוינו מפעלים חיוניים אשר חלקם מוגדרים כמפעלים חיוניים לרשות הארצית לכבאות והצלה לישראל **וחלקם מרותקים לגופי חירום אחרים, ונתבקש תיעדוף של הרשות הארצית לכבאות והצלה במדרג א'** במפעלים אלו על אף שהם מרותקים לגופי המשרד לביטחון הפנים (שירותו בתי הסוהר ומשטרת ישראל) ולמשרד הביטחון. **טרם נתקבלה התייחסות על כך.**¹⁶ בנושא זה קיים דגש על תחום המזון – התבקש על ידי הרשות הארצית לכבאות והצלה שיתאפשר לכב"ה שירות של מזון ממשטרת ישראל. לדברי רמ"ד רציפות תפקודית טרם נתקבלה תשובה על כך.

ב. **אישור עבודה** – קיימים ספקים קטנים שמספקים שירות לרשות הארצית לכבאות והצלה ויש צורך עבורם באישור כ"עובד חיוני", בשל אי הגדרה של מצב חירום. כפי שצוין, על אף שהנושא באחריות רח"ל, יש לפעול מולם להסדרת הנושא.

51. **סיכום** – בשלב זה לא קיימת עדיין התאמה מלאה בנתונים בממשק בין הרשות הארצית לכבאות והצלה לבין המשרד לביטחון הפנים. רמ"ד רציפות תפקודית כב"ה פועל לתכלול הנושא ברשות הארצית לכבאות והצלה ולהשלמת התמונה מול אגף חירום במשרד לביטחון הפנים. הרשות הארצית לכבאות והצלה תלויה בנותני שירותים חיצוניים ואין כמעט תשתית פנימית לתפעול, למעט נושא הניקיון שהוסדר עם תחילת המשבר (במטה שירותי הניקיון ממשיכים תוך שמירה על הנחיות משרד הבריאות ובתחנות הכבאים עצמם דואגים לנושא).

המלצות/תובנות

(1) יש לכתוב תפיסת הפעלה ונהלי עבודה בהתאם.

- (2) יש לוודא שמסד הנתונים הן ביחס למפעלים שמוגדרים כחיוניים והן ביחס למפעלים מבוקשים, מסונכרן בין הרשות הארצית לכבאות והצלה לבין אגף החירום במשרד לביטחון הפנים.
- (3) יש לסיים את מיפוי הצרכים מול כלל האגפים ברשות הארצית לכבאות והצלה.
- (4) יש לערוך תיעוד של המפעלים המבוקשים להכרזה כולל נימוקים לצורך בכל גוף, על פי חשיבה מערכתית, תוך התחשבות בשאלה האם הגוף מופעל אף על ידי צה"ל/משטרת ישראל.

בהתייחסות כב"ה מיום 24/5/2020, צוין כי תתבצע עבודה בנושאים :

- א. "כתיבת תפיסת הפעלה ונהלי עבודה בתחום זה לכלל כב"ה.
- ב. מיסוד הבקשות והנתונים של כלל גופי כב"ה להכרזה על מפעלים חיוניים.
- ג. עברה וסנכרון כלל הבקשות עם אגף חירום בט"פ".

המלצות

אגף חירום במשרד לביטחון הפנים

1. מומלץ שהמשרד לבט"פ יערוך עמ"ט בנושא שבסיומה תוגש בקשה לועדת מל"ח עליונה להגדרת המשרד לבט"פ **כרשות ייעודית עליונה** מתכללת ואת גופי המשרד כרשות יעודית.

2. מומלץ לכתוב **תפיסת הפעלה** במשרד לביטחון הפנים ונהלים המגדירים את תפקידו של המשרד לביטחון הפנים כרשות ייעודית עליונה מתכללת של גופי ביטחון הפנים לעניין הרציפות התפקודית, ייעודו ומטרתו של אגף החירום, בקרות נדרשות וממשקי עבודה מול הגופים.
3. מומלץ לכתוב **נהלים מנחים לכל גוף**, שיכללו את אופן הגדרת מפעל חיוני מתחילת התהליך ועד לסופו, כולל דרישת מיפוי מכל הגופים על פי פירמידה זו, תוך התחשבות במקרים חריגים מנומקים, מידה וקיימים.
4. לאור העובדה שמספר המפעלים החיוניים במשרד לביטחון הפנים צפוי לגדול באופן משמעותי, על המשרד לביטחון הפנים לבחון מחדש את **תהליך הבקורת** השוטפות שיבוצעו על ידי המשרד והגופים.
5. קיים צורך **במערכת ממוחשבת** למיסוד נתוני "מפעלים חיוניים בשעת חירום" במשרד לביטחון הפנים ובגופים, המאפשרת עריכת תשתית של מסד נתונים אחיד ומסונכרן מול כל הגופים, ובפרט ברשות הארצית לכבאות והצלה, ולהגביר את הפיקוח והבקרה בנושא.
6. זירוז ההליך מול **משרד העבודה** להכרזת מפעלים חיוניים בכלל, ובפרט בהליך מזורז של ועדת חריגים לגבי שירות בתי הסוהר.
7. הסדרת נושא הפקת **אישורי עבודה/תנועה** זמניים למפעלים החיוניים/המבוקשים להכרזה מול רח"ל.
8. הסדרת נושא הגדרת והפעלת **ספקים משניים**.

משטרת ישראל

9. לתקף את "נוהל מפעלים חיוניים בחירום למשטרת ישראל" עם אגף החרום במשרד לביטחון הפנים, תוך תשומת לב להגדרת ממשקי עבודה ותחומי אחריות.
10. להגדיר את רמת חיוניות של שירותי הליבה של משטרת ישראל.

שב"ס

11. יש לכתוב תפיסת הפעלה ונהלי עבודה בהתאם.
12. וידוא כי מסד הנתונים הן ביחס למפעלים שמוגדרים זה מכבר כחיוניים והן ביחס למפעלים מבוקשים, מתואם ומסונכרן בין שירות בתי הסוהר לאגף החירום במשרד לביטחון הפנים.
13. עריכת תיעוד של המפעלים המבוקשים להכרזה כולל נימוקים לצורך בכל גוף, על פי חשיבה מערכתית, תוך התחשבות בשאלה האם הגוף מופעל אף על ידי צה"ל/משטרת ישראל.

כב"ה

14. יש לכתוב תפיסת הפעלה ונהלי עבודה בהתאם.
15. יש לוודא שמסד הנתונים הן ביחס למפעלים שמוגדרים זה מכבר כחיוניים והן ביחס למפעלים מבוקשים מתואם ומסונכרן בין הרשות הארצית לכבאות והצלה לבין אגף החירום במשרד לביטחון הפנים.
16. יש לסיים את מיפוי הצרכים מול כלל האגפים ברשות הארצית לכבאות והצלה
17. עריכת תיעוד של המפעלים המבוקשים להכרזה כולל נימוקים לצורך בכל גוף, על פי חשיבה מערכתית, תוך התחשבות בשאלה האם הגוף מופעל אף על ידי צה"ל/משטרת ישראל.